

城市工业用地从扩张转向“深耕”的空间治理路径与赣州实践

□ 许五军, 谢建军

【摘要】在城镇发展空间从做大增量向优化存量、约束边界和优化空间结构的转变中,城市工业用地在空间利用模式上如何应对是规划需探讨的一个课题。文章分析了当前内外部各种复杂因素对城市工业用地空间治理的影响,结合国内相关城市的实践探索,提出通过建立“政策保障、技术支撑、高效管理”等多维度空间治理机制,实现城市工业用地节约集约的完善路径。同时,结合赣州的实践进一步分析了城市工业用地盘活利用存量资源、实施“节地增效”的具体做法,以期在城市工业用地空间治理提供一些实践经验。

【关键词】城镇发展空间;空间利用模式;节约集约;城市工业用地;空间治理

【文章编号】1006-0022(2021)21-0029-08 **【中图分类号】**TU984.13 **【文献标识码】**A

【引文格式】许五军,谢建军.城市工业用地从扩张转向“深耕”的空间治理路径与赣州实践[J].规划师,2021(21):29-36.

Industrial Land and Space Governance Path and Ganzhou Practice/Xu Wujun, Xie Jianjun

【Abstract】The utilization of industrial land has become an issue in planning as urban space development transfers from expansion to quality improvement, boundary restriction, and structural optimization. The paper analyzes the impact of internal and external factors on industrial land and space governance, learns experience from other cities, proposes a multi-dimensional spatial governance mechanism including policy insurance, technical support, high efficient management, and realizes a complete path of compact industrial land and space governance. It further analyzes the practice of Ganzhou city in resource activation, land conservation, and quality improvement of industrial land and space governance.

【Key words】Urban development space, Spatial utilization model, Economical and intensive, Industrial land, Spatial governance

0 引言

城市工业用地作为国土空间要素之一,为我国改革开放、国民经济发展、城镇化建设及工业体系的构建与完善等提供了重要的空间保障和支撑。但长期以来受城镇空间发展模式和工业产业结构模式的影响,城市工业用地也存在不同程度的粗放利用现象。当前,优化城市工业用地配置,构建与国民经济发展格局相适应的土地利用模式,实施工业用地空间高效治理,是落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度、提升土地资源对经济社会发展的承载能力、促进生态文明建设的需要,

同时也是实现城市空间高质量发展的内在需求。随着国土空间总体规划编制工作的进一步深入,在优先划定永久基本农田和生态保护红线的同时,城镇空间在总体上的增量是有限的,大都要在存量空间中谋划,少数超大、特大城市已提出了空间的减量发展。工业用地作为城市用地的重要组成部分之一,长期以来在城市建设用地结构中占比较高,大部分在20%以上,远高于发达国家城市工业用地的占比。从国际经验来看,如纽约、伦敦、巴黎和东京等城市的工业用地占比都在10%以内,但用地效率却远高于我国。这说明我国的城市工业用地发展空间已达“天花板”,而用

【作者简介】 许五军,教授级高级工程师,注册城乡规划师,赣州市国土空间调查规划研究中心副主任。

谢建军,工程师,注册城乡规划师,赣州市国土空间调查规划研究中心主任。

地效率的提升还有很大空间。董祚继认为过高的工业用地是产业结构和用地结构不合理的表现,但这也为产业结构调整 and 升级储备了大量建设用地^[1]。因而,城市工业用地空间治理也成为助力城市高质量发展的路径选择,需从节约集约的视角探索城市工业用地由扩张转向“深耕”的空间治理路径。

1 对城市工业用地空间治理内外部影响因素的判断

1.1 外部环境严峻

(1) 从经济发展格局来看,改革开放至今,我国用几十年的时间走过了发达国家上百年才走完的工业化进程,虽然其中低成本、高耗资的土地规模化供应发挥了相应的保障作用,但是也暴露出土地资源利用的“不经济”现象。加上现阶段世界经济持续低迷,全球产业链、供应链受到新型冠状病毒肺炎疫情、能源及贸易保护主义的重大冲击,我国经济从高速增长转向高质量发展受到了一定影响。而以“双循环”为引领的新经济模式正在积极应对这种影响并重塑未来的生产、生活方式,未来将会出现更多的创新型企业以满足产业发展的新需求,因此提升创新要素的聚集能力和承载能力成为推动经济“双循环”发展的关键因素。有别于传统企业的空间选择逻辑和利用方式,创新型企业的选址呈现小型、灵活、不确定性的特征^[2],如何适应新格局,这就需要在深化土地资源供给侧结构性改革的基础上不断创新。

(2) 从气候环境保护格局来看,全球气候变化形势严峻,越来越多的国家将“碳中和”上升为国家战略,我国依据推动实现可持续发展的内在要求和构建人类命运共同体的责任担当,提出了“碳达峰”“碳中和”的目标愿景。如何发挥国土空间格局优化作用,构建低碳排放的土地利用结构,需要强化建设用地的总量管控,因为建设用地扩张所导致的

非建设用地减少使土地利用碳排放升高。这也倒逼城市工业用地的利用要在节地技术和节地模式上有所创新,提高用地的使用效率,从空间减量化使用角度助推“双碳”目标的实现。

1.2 内部矛盾突出

1.2.1 粮食安全矛盾

在我国的国家安全体系中,粮食安全居于极为重要的位置,从第三次全国国土调查和第七次全国人口普查情况来看,我国的耕地保有量为1.28亿公顷,总人口为14.12亿,人均耕地面积为 0.09 hm^2 ,仅占世界人均耕地面积的 $1/3$,这反映出我国耕地资源总量不足的问题。调查结果还显示,全国城镇建设用地总规模已达到0.103亿公顷,城镇人口达9.02亿,人均城镇建设用地面积已达 115 m^2 ,局部仍存在大量低效和闲置土地,反映出我国城镇化过程中土地节约集约利用的程度依然不高。虽然这种以扩张为主的空间发展模式助推了工业化、城镇化的加速发展,但是建设用地对耕地的占用现象令人担忧,特别是占比较高的工矿用地的扩张。有学者研究了我国工矿用地扩张及其对粮食安全的潜在影响,发现1990~2015年间工矿用地的扩张导致耕地面积减少了 $1.7\times 10^4\text{ km}^2$,直接导致粮食产能损失约 $6.49\times 10^6\text{ t}$;由于工矿用地扩张对周边耕地造成污染,间接影响粮食产量减少了 $83.20\times 10^6\text{ t}$ ^[3]。面对这种现状,需要更加严格的措施来控制工矿用地的蔓延式扩张并降低对耕地及自然生态系统的影响。

1.2.2 供需结构矛盾

我国作为发展中国家,过去几十年的工业化发展所形成的以劳动密集型为主的产业格局正在发生质的变化,但难以在短期内完全转变,况且每年还要面临新增城镇就业劳动力1000多万人的压力。关键是这些传统产业目前还占用着大量土地资源,且用地年期长、绩

效不高。随着战略性新兴产业发挥着越来越重要的引擎作用,保障对新兴产业的土地资源供给尤为重要,但完全从增量上实现土地供给是非常困难的,因为城市工业用地总体扩张的空间有限。从2011~2020年全国国有建设用地和工矿仓储用地的供应量及变化率来看,工矿仓储用地总供应量为157.7万公顷,其中“十二五”期间供应88.3万公顷,“十三五”期间总计供应69.4万公顷。虽然从2015~2020年工矿仓储用地的供应量逐年缓慢增加,并与工业产业发展需求基本相适应,但是总供应趋势和增长趋势是减缓的^[4](图1)。从供应结构来看,有相关学者总结了2007~2016年全国及分区域高新技术产业用地规模占工业用地总规模比重的情况,发现全国仅有7.26%的工业用地配置给了高新技术产业,即便是在东部地区,其高新技术产业土地配置率也仅为7.45%^[5]。这说明我国对技术密集型产业发展空间的供给是不足的,再加上一些适合中小微企业发展的新产业、新业态用地需求在不断增加,总体资源配置、供需结构呈现出一定的矛盾。因此,引导城市工业用地要素从价格较低、回报较低的产业流向价格较高、回报较高的高新技术产业,是未来城市工业用地结构调整的关键。

1.2.3 投入产出矛盾

在我国的工业化进程中,几乎所有城市的工业用地空间扩张都不同程度地经历过粗放利用的模式,特别是在1990~2004年的十几年间,将空间宽裕、低价协议出让土地和政策补贴3种经营策略相结合,成为城市吸引投资、促进第二产业快速增长的一种通用模式。但也出现了部分企业借机圈地,形成“圈而不建、建而不产”的空置现象,低效工业用地“遍地开花”^[6],为此国家出台了一系列政策对其进行调控。之后,城市工业用地的使用开始走向规范化,土地价值逐渐显现,利用效率得到提高。经过十多

年的发展,土地供给早已步入正轨,但城市工业土地利用效率总体不高的情况依然存在。结合2020年国家级开发区土地集约利用监测统计通报来看,一是开发区中已建成土地面积仅占可开发建设用地规模的76.92%,特别是海关特殊监管区和边境经济合作区的已建成土地面积占比不到60%,甚至有个别开发区的已建成土地面积占比不足10%。二是开发区内还有较多的待建地,规模达到6.70万公顷。其中,有35个开发区的待建地规模占可开发建设用地规模的比例超过50%,还有个别开发区的待建地规模占比超过80%。三是开发区土地闲置率连续两年持续增加,闲置土地面积为0.06万公顷,较2019年度增加近4成。此外在土地利用强度、绩效等方面,部分开发区仍然较低^[7]。以上是大多数参评的国家级开发区在土地利用中存在的问题,对于全国2000多家省级开发区及其他各类产业园区来说,工业用地面临的矛盾可能更为严峻。

2 城市工业用地空间治理的相关实践

为落实关于坚持最严格的耕地保护和节约集约用地制度,全面提高资源利用效率,满足产业发展的需求,各地相继展开了工业用地节约集约利用的研究与实践,从用地绩效、供应制度、审批制度等方面展开了积极探索,为进一步完善城市工业用地节约集约利用制度提供了政策支持。

在浙江的实践中,早在2018年,一份《关于深化“亩均论英雄”改革的指导意见》的文件将描述农产品产量的农业术语“亩产”用于工业用地的绩效考核,对全省工业土地利用实施以“亩产效益论英雄”的绩效考核方式。之后杭州市政府印发的《关于试行工业用地市场化配置的通知》指出,将全市工业用地分为招商引资保障类、扶持做大做强

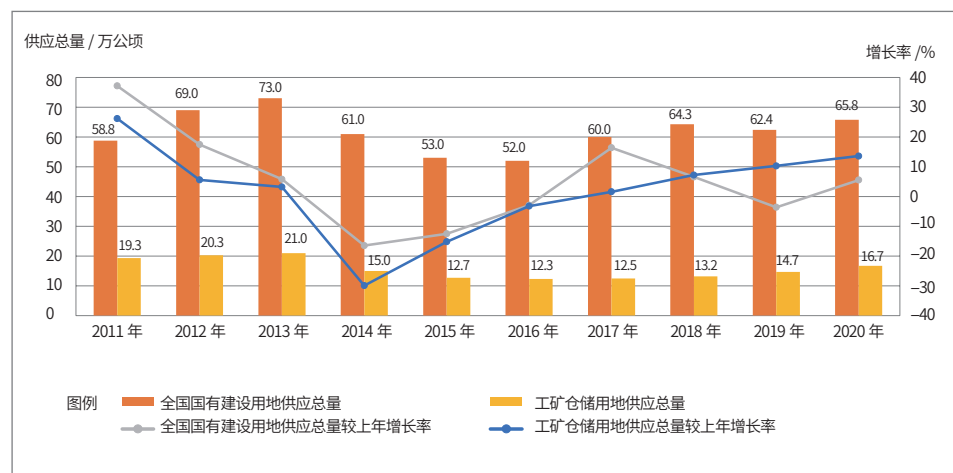


图1 2011~2020年全国国有建设用地和工矿仓储用地供应量及变化率示意图

资料来源:《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报(2010—2020年)》。

类和市场充分竞争类3类用地进行供应,前两类按协议挂牌供地,后一类采取“控地价、竞贡献”的出让方式,即地价控制在一定区间,当地价达到上限时,转为亩均年税收竞争,亩均年税收大者竞得土地,这说明工业土地利用效益已成为衡量工业用地资源高效利用的重要指标。在深化“放管服”改革的探索中,同样是在浙江,德清自2017年推出全国首块“标准地”以来,其采用的工业用地带条件出让的新模式受到了广泛关注。这种模式的核心内容是将建设、能耗、污染排放、产业导向和单位产出等标准作为土地“招拍挂”的前置条件,先给土地定标准,再出让建设用地,企业拿地后通过“一窗受理”即可开工,建成投产后按照确定的条件进行验收。这种模式由于在土地供应前就已经给土地使用定了标准,让市场选项目、引项目,倒逼企业转型升级,保障了土地节约集约利用的底线。

在江苏的实践中,苏州工业园区产业用地出让中推出的“10+N”分段弹性年期挂牌出让模式,其含义是先挂牌出让10年期的土地使用权(前段),10年期出让期满前,受让人需按《产业发展协议》履约考核,考核内容包括投资强度、达产时间、亩均税收等方面。经政府监管方考核通过的,受让人可以继续受让

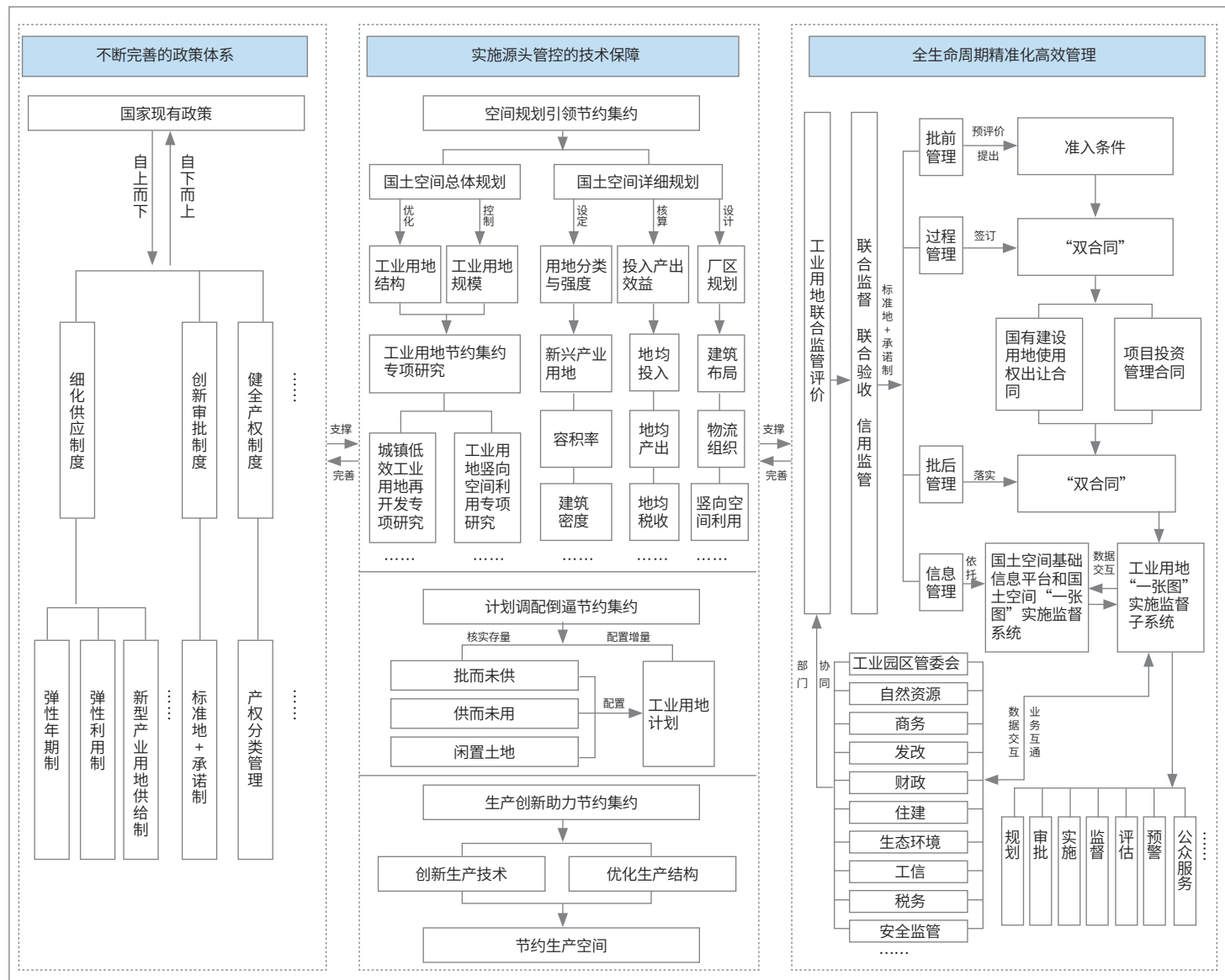
N年期(后段)土地使用权,前后段总出让年期不超过30年。园区产业用地实行分段弹性年期出让,这对有空间拓展需要且投入周期长、技术变革快的创新型企业而言十分适用,既降低了初创类企业取得土地的成本,又实现了政府对土地出让的后期监管,达到企业和政府的“双赢”。

在湖北的实践中,全省统筹推进工业标准厂房建设,通过明确标准厂房建设范围和优惠政策,把省内每个开发园区、每块土地的最大效用发挥出来,带动了资源要素向优势区域、优势企业集中,促进了土地节约集约利用。与传统建设相比,湖北通过建设标准厂房,优化了资源配置,提高了土地利用强度,同时还缩短了生产企业前期建设时间,降低了生产企业建设成本,土地单位产出率也得到大幅提高。

在广东的实践中,早在2013年深圳就出台了优化空间资源配置、促进产业转型升级的“1+6”文件,首次提出“新型产业用地”(M0)的概念,并在《深圳市城市规划标准与准则》的工业用地类别中新增了M0门类。随后,2015年国土资源部联合国家发展改革委、科技部等部门下发了《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》。可以说深圳的新型产业用地(M0)

围包括研发、创意、设计、中试、无污染生产等新型产业功能及相关配套服务的用地。在东莞关于新型产业用地(M0)的实践中值得关注的是,其对用地使用区域、供地方式、出让年限与价格、用地混合,以及容积率区间、产业建筑与配套建筑的计容建筑面积的占比、分割比例与面积、二次转让、开发主体准入门槛等做了详细规定,具备了较好的可实施性。可以说新型产业用地(M0)顺应了土地要素市场化配置的需求,提高了工业用地的综合利用效率,有利于土地供应制度的进一步完善和产城融合空间格局的构建。

我国经济的高质量发展对自然资源要素保障提出了较以往更为严格的要求,如何快速适应粮食安全、经济发展、环境保护等新发展格局,破解土地要素在供给侧结构性改革中的瓶颈,提高城市工业用地利用的韧性是一个急需探讨的课题。因此,虽然可借鉴上述改革开放前沿城市的探索经验,但是仍需在实践中不断完善。在当前城镇空间发展从做大增量转向优化存量、约束边界和优化空间结构的背景下,工业用地的扩张之路基本走



到尽头,只有另辟“深耕”之径,才能适应经济高质量发展的需要。对此,构建以节约集约为核心,以深化用地市场化配置改革为主线,以“政策保障、技术支撑、高效管理”为手段的一体化全过程城市工业用地空间治理机制,将有利于城市工业用地空间治理水平的整体提升(图2)。

3.1 进一步探索适应市场需求的政策保障

从新中国成立之初至今,我国城乡建设用地节约集约利用政策的形成大致经历了1953~1986年计划经济体制时期的节约用地政策、1986~1997年体制转型阶段节约集约用地政策的探索与发展、1998~2003年土地用途管制框架下节约集约用地政策的形成与强化、2004~2011年最严格节约用地政策体系的基本成型、2012年以来最严格节约用地政策体系的健全与完善5个阶段。可以看出,70多年来我国的城乡建设用地节约集约利用政策体系在不断地完善和创新,呈现出鲜明的一贯性、阶段性和延续性特征,为经济的发展和资源的节约集约利用提供了有力保障。

随着工业产业转型升级的不断加快,自然资源中的土地要素保障面临更大的考验。如何增强土地管理的灵活性,破解市场激励不足、要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强等问题,应在更高起点、更高层次、更高目标上推进土地管理制度改革,自上而下和自下而上双向驱动,创新适应市场发展需求的管理与服务方式,加强和改善土地管理制度供给,构建更加灵活的土地管理政策体系。

(1) 细化供应制度。具体做法如下:

①实施弹性年期制。根据产业政策、准入标准、发展规律和产业自身生命周期,在法定最高出让年限内探索弹性出让年期,一般不高于20年。对不同年期的出让价格可按照相应年限通过评估确定,期限届满时,用地单位若完成入园时承

诺的建设、经济指标约定的,且仍然正常生产,其建设用地使用权可以续期。未申请续期或申请续期未获批准的,政府无偿收回土地,对已建建(构)筑物及其附属设施按残值补偿。②实施弹性利用制。根据不同企业的发展需求,探索城市工业用地长期租赁、先租后让、租让结合和分期供地等供应方式。对于长期租赁、先租后让、租让结合的用地,在确定租赁期、建设周期、税收和就业等相关约定条件后,依据当地工业用地出让最低价标准,按全额地价折算确定最低年租金标准,依法采取“招拍挂”方式供应土地。租赁期结束,未达到相关约定条件的,土地予以无偿收回;达到约定条件的,长期租赁的用地可延续租期,先租后让、租让结合的可将全部或部分土地按协议方式转为出让土地。对于分期供地且用地规模较大的项目,依据项目规划、实际投资、建设时序和生产工艺要求等内容实施总量控制、整体规划,并按生产需求分期供地。这有利于减轻企业一次性缴纳土地出让价款的资金压力,避免因一次性大面积供地而造成土地的闲置,同时也能较好地符合有一定竞争实力但市场前景尚不明朗的新型产业企业的用地特点^[1]。③实施新型产业用地供给制。在产业结构迈向中高端的过程中,新业态、新模式不断涌现,规模化的研发、服务与小规模的测试生产紧密结合,对土地的混合利用需求不断增加,然而新型产业用地的供给仍然缺少系统、完善的管理政策作为支撑,虽然一些地方正在实践中进行探索,但是总体上尚未形成完全成熟的模式,国家层面的顶层制度设计还不具体,对于改变传统的规划管控及土地供给模式仍然存在一定挑战。因此,需优化控规用途管制方式、细化用地分类、提高新型产业用地弹性;设置项目准入条件及建立履约监管机制,强化论证落实;建立规范化地价测算模式,保证公平合理性;优化地物产权登记,实现精细管理等方

面做进一步探索,形成有效的制度管控。

(2) 创新审批制度。实施“标准地+承诺制”的新模式是对城市工业用地审批制度的创新,这种先定标准并用承诺制代替审批制的模式有效解决了工业项目“用地难”“审批慢”的问题,打破了工业项目落地周期长的桎梏,使工业用地出让条件更加明确,审批更加高效,企业从拿地、建设到投产的周期进一步缩短,这不仅持续优化了营商环境,还适应了资源要素配置市场化改革的要求。而实施“标准地+承诺制”新模式的关键是如何落实承诺制,这就需要建立一套从项目生成到投产运营全生命周期共同监督、验收、评价、奖惩的机制作为保障,还需要多部门的高度协同,才能真正体现承诺制的刚性。

(3) 健全产权制度。对于传统城市工业用地上的标准厂房,允许对企业的工业物业产权按幢、层等固定单元进行分割登记和转让。对于新型产业用地上的建筑来说,由于新业态的不断出现,有不少业态介于传统工业制造和商业之间,需要以更加灵活的产业空间和产权分割来支撑,因此应实行产权分割转让的分类管理,将产业用房分为可分割转让和不可分割转让两部分。对于可分割转让的部分,计容建筑面积不得超过该用地总计容建筑面积的50%,并采用双25%模式进行分割转让控制,即允许25%直接分割转让,最小分割转让基本单元的建筑面积不得少于300m²;剩余25%采用先租后让方式,在承租企业达到约定税收、研发投入等准入条件后再进行分割转让,且受让方取得不动产权证5年内不能进行二次转让。对于不可分割转让的部分,计容建筑面积不低于该用地总计容建筑面积的50%,且为开发主体自持。这样不仅可以提高企业用地的积极性,还可以防止项目的房地产化^[8],关键是有利于相关产业链合作企业的聚集和降低中小微企业使用厂房的成本,培育更多拉动工业经济增长的新动能。

以上是对政策实施细化的探索,要构建更加适应市场需求和满足高质量发展的政策体系,仍需在实践中不断总结探索。

3.2 构建城市工业用地空间治理的技术支撑体系

3.2.1 空间规划:引领节约集约

规划引领是将节约集约用地理念、策略贯穿国土空间规划编制全过程,实施全技术路径的城市工业用地空间优化:

(1) 国土空间总体规划阶段,按照“用地集约、布局集中、企业集聚、产业集群”的原则,根据城市产业定位及发展需求,从优化城市工业用地空间布局入手,合理确定城镇工业用地的结构和规模,严格控制园区外布局的新增工业用地,防止工业园区无序扩张。同时,开展城市工业用地节约集约专项研究,包括低效工业用地再开发、工业用地竖向空间利用等,实施宏观层面的总体控制。

(2) 国土空间详细规划阶段,一是发挥控规前置的编制优势,按照分区分类的原则,结合《工业项目建设用地控制指标》的要求,合理设定城市工业用地的利用强度和投入产出效益,构建节约型控制指标体系,为工业用地“标准地”的出让提供支撑。同时,突出控规用途管制的弹性,细化用地分类,为创新型企业和创新人才提供适应多元化、复合化的新兴产业用地类型。二是通过修规在厂区规划、建筑布局和竖向空间等方面进行深挖。例如,在标准厂房的建设中,通过技术和功能的融合,修建满足各类企业生产需求的高通用性、高集约性、高配套性、高智能性、高生态性的新型厂房,实现“工业上楼”^[9];在地下空间利用中,可将部分生产资料和产品的储备、物流组织、电力设备、停车设施及对环境要求不高的生产线等布置在地下空间,真正做到向天空、地面、地下全方位“要空间”,实施中、微观层面精准利用。

3.2.2 计划调配:倒逼节约集约

通过用地计划的配置,在分解下达

新增建设用地计划时,既算“增量账”,又算“存量账”,统筹安排新增和存量建设用地,依据批而未供、供而未用和闲置土地的处置情况核定配置计划,即对批而未供、供而未用及纳入本年度处置任务的闲置土地,按处置完成量的一定比例核算,以此核定年度配置计划总量,并优先向土地节约集约利用水平高的区域和亩均效益好的项目倾斜,充分发挥新增用地计划指标的导向作用,倒逼盘活存量建设用地。

3.2.3 生产创新:助力节约集约

产业转型升级是企业提升竞争力的重要手段,也是城市工业用地节约集约利用的内生路径。企业通过采用高新技术和先进适用技术对传统产业实施改造提升,促进传统工业产业结构的优化,包括生产技术结构、生产组织结构和内部空间结构的优化,最大限度地提升其生产过程中对空间使用的节约集约度。

3.3 实施全生命周期的精准化高效管理机制

管理机制是实现城市工业用地高效利用的核心。因此,应建立由工业园区管委会及自然资源、工信、商务、发改、住建、财政、税务、生态环境、安全监管等多部门共同参与的工业用地“联合监督、联合验收、信用监管”的评价机制,辅以工业用地“一张图”实施监督子系统,对项目实施批前、过程、批后全生命周期的精准化高效管理。这种机制的建立有利于工业用地“标准地+承诺制”的精准实施。

3.3.1 批前管理:实施精准准入

入园前按照《禁止用地项目目录》《限制用地项目目录》《工业项目建设用地控制指标》及控规的要求,通过城市工业用地联合监管评价机制,对项目准入、选址、用地规模、建设强度、投资强度、亩均产出、亩均税收、能耗和环境等指标进行预评价,并提出项目准入意见作为项目供地的依据。这也是用地企业对

评价指标做出承诺的依据,有利于从源头严把用地准入门槛,实施精准准入和批前联合监督。

3.3.2 过程管理:实施精准供地

入园时与土地竞得者签订经公示的土地出让合同与项目投资管理合同,实行“双合同”管理模式,将建设强度、投入产出效益、项目竣工、投达产时间、违约责任认定及处理、损失赔偿及土地收回条件等事项纳入合同内容,并作出具体约定,确保各项承诺的有效落实,从而强化各部门与企业的共同责任,实施精准供地和过程联合监督。

3.3.3 批后管理:实施精准验收

入园后实行项目竣工联合验收制度,核验项目是否达到“双合同”的相关要求,以防止新的闲置、低效用地的产生。对项目未达到约定指标要求的,采取相应措施责令其限期整改;整改不到位的,依法依规进行处置;企业有严重失信行为的,按法律法规和“双合同”的约定,由行政审批职能部门将其列入失信“黑名单”,并上传至公共信用信息平台,实施精准验收和批后“信用监管”。

3.3.4 信息管理:实施精准协同

充分利用国土空间基础信息平台 and 国土空间“一张图”实施监督系统,形成工业用地“一张图”实施监督子系统,并联网接入工业园区管委会及自然资源、工信、商务、发改、财政、住建、税务、生态环境、安全监管等部门的监督系统,对批前、过程、批后的相关数据信息进行统筹管理,形成城市工业用地规划、审批、实施、监督、评估、预警和公众服务全过程应用场景,为工业用地全生命周期的精准化高效管理和“标准地+承诺制”的有效实施提供有力的信息化支撑。

4 城市工业用地空间治理的赣州行动

4.1 现象反思

赣州处于江西南部,国土空间呈现

“八山半水一分田，还有半分道路和庄园”的格局，人多地少，耕地和建设用地及后备资源相对匮乏。一方面，赣州始终落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，形成了组团式、集约化、产城融合的城镇空间发展模式。另一方面，受各种因素影响，在城镇空间发展特别是工业用地空间利用上，过去也暴露出增量需求与低效、闲置等存量土地并存的矛盾。究其原因，一是节地观念还不强，空间利用重增量、轻存量。一些园区建设用地批而未供、供而未用和土地闲置等现象时有发生。二是招商引资门槛低，造成企业用地宽打宽用，使土地闲置浪费。闲置土地产生后，各部门之间未能形成有效的纵横联动机制，难以形成监管合力。三是受经济下行影响，特别是受新型冠状病毒肺炎疫情影响，企业资金紧张，项目流失较多。部分企业拿地后无法及时开工、竣工，建设进度减缓，导致批而未供、闲置土地增多。面对困境，如何破题？对此，赣州结合自身实际，积极实施“节地增效”三年行动，以工业园区土地空间治理为突破口，坚持增量与存量并重、节地与提效并进、服务与创新并行的原则，充分发挥土地资源要素的支撑保障作用。

4.2 行动策略

4.2.1 精准核实摸底数

在全面掌握 2008～2020 年新批国有建设用地征收、供应和开发利用状况的基础上，采取图斑、批文、实地“三结合”的方式，将批而未供、供而未用及闲置土地逐宗核实登记，并绘制分布位置图，细化每宗土地的面积、权属、处置期限、处置方式；同时，建立销号台账，并纳入工业用地“一张图”实施监督子系统。

4.2.2 精准消化用存量

对于存量工业用地的消化，赣州实施精准靶向发力，以“一地一策，一企一策”为原则，既抓住单独选址这个“大

头”，也盯住边角地这个“小头”，同时按照难易程度进行消化利用，探索“八个一批”的做法，真正让存量土地资源转换为保障经济发展的新动力。

针对批而未供的情况，一是创新方式供应一批用地，与城市发展战略相衔接，充分保障产业集群、产业链集中和企业集聚的主导产业、龙头产业项目的用地需求。通过工业用地“标准地”、长期租赁、弹性出让、先租后让等供地模式消化一批批而未供土地。二是加快征拆工作，动工建设使用一批用地。对于因土地征收难、征拆慢形成的批而未供土地，通过精准制定征拆补偿方案和征拆计划，尤其是做好清场腾地“最后一公里”的工作，尽早满足供地条件，推进项目开工。三是建设一批标准厂房。鼓励开发区利用存量土地建设标准厂房，支持以土地使用权作价出资的方式供应政府投资类标准厂房。在编制年度国有建设用地供应计划时，将标准厂房用地优先列入供应计划，做到应保尽保。四是招商引资，落户一批优质企业。大力开展精准招商、以商招商、资本招商，推动更多的优质企业落户，引进、承接一批战略性新兴产业项目，项目选址优先选择批而未供土地，推进项目迅速落地。五是调整批文，盘活一批用地。对近期确实无法使用的批而未供土地，在未改变地貌的前提下进行充分论证，组织实施对无效用地批准文件的调整，报上级撤销批文，推动批而未供土地、新增建设用地计划、耕地占补平衡指标和用地报批规费的盘活利用，盘活的计划、指标、报批规费等优先保障急需急报项目。

针对供而未用和低效用地的情况。一是强化服务，开工一批项目。对已供土地中开发建设缓慢的，按照“一地一议、一企一策”的原则，分类制定解决措施。公开出让的可协商收回，符合转让条件的允许分割转让、合作建设。二是收回一批闲置土地。按照《全市工业园区批而未用及闲置土地清理处置工作方案》，

涉嫌土地闲置的，对未动工满 1 年不满 2 年的，按照土地出让价款的 20% 依法征缴土地闲置费，闲置 2 年的依法予以收回。三是利用一批低效用地。结合开发区土地节约集约利用全面评价结果，建立健全正向激励、反向倒逼机制，对综合评价列入淘汰类的产能过剩、圈大建小、建而不产、产而低效等浪费土地资源的“僵尸企业”用地，采取协商收回、搬迁改造、收购储备等措施，积极引导退出，实现腾笼换鸟。

4.2.3 精准供给保发展

赣州以“工业倍增”战略为引领，根据各县市的主导产业，坚持“土地要素跟着项目走”，重点保障战略性新兴产业用地需求。一是把握政策，精准报批。在用地选址和用地报批上，坚持不符合国土空间规划的地不选、占用生态保护红线的地不选、占用永久基本农田的地不选，扣好项目的“第一粒纽扣”。二是节约集约，精准供地。土地资源是宝贵的财富，不可贪大求全浪费使用。对可以分期建设的项目采取分期报批、分期供地方式逐步予以保障；对新增重大建设项目，指导优先使用批而未供等存量用地，确需新增用地的，通过消化存量资源核算新增指标予以保障，实施精准供地。

4.3 行动机制

开展“节地增效”行动，攻坚批而未供土地的消化处置是落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度的重要举措。一是实施联动机制。建立“政府主导、部门协同、企业参与”的工作机制，各县（市、区）政府、工业园区管委会是“节地增效”行动的责任主体，具体统筹协调；自然资源、发改、工信、商务、住建等有关部门密切配合，具体实施；用地企业积极参与，诚信建设，做到上下联动、政企联动，确保各项任务落实到位。二是实施台账机制。建立批而未供土地消化台账，灵活运用政策，分类

认定,分别处置,推动批而未供土地快速消化,但应避免“为消化而消化”,随意扩大供应面积,造成新的土地浪费。三是实施考核机制。制定年度消化批而未供土地方案,明确年度消化处置地块及进度安排,将节约集约用地纳入高质量发展考评的重要内容。四是建立奖惩机制。明确对获得国家自然资源节约集约表彰的县(市、区),给予一定数量的新增建设用地年度计划指标奖励,排名靠后的限期整改。赣州在工业用地空间治理方面采取的一系列节地做法,核心是向存量“要空间”,这为破解工业用地批而未供、供而未用、闲置低效等难题提供了思路和方法,工业用地整体利用效率得到明显提高。

5 结语

以节约集约土地和提高工业用地要素配置效率为核心的城市工业用地空间治理目前正处在深化与实践探索阶段,未来将面临更多的矛盾和压力,对此需

要从转变观念、构建更加灵活的土地管理政策体系、探索更多有效的节地技术和方法、创新更多的土地管理方式和服务方式等方面进行积极思考和探索,构建更加完善的土地要素市场化配置体制机制,助力经济发展质量变革、效率变革、动力变革,进而提高国土空间治理能力和水平,将高质量发展成果写在大地上。■

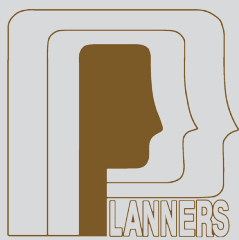
【参考文献】

- [1] 董祚继. 以土地制度创新促进供给侧结构性改革[EB/OL]. <https://business.sohu.com/20160330/n442774615.shtml>.
- [2] 刘宇舒,王振宇,杨新海. “双循环”新格局下城市空间供给与治理策略[J]. 规划师, 2021(11): 5-9.
- [3] 刘爱琳,匡文慧,张弛. 1990—2015年中国工矿用地扩张及其对粮食安全的潜在影响[J]. 地理科学进展, 2017(5): 618-625.
- [4] 国家统计局. 中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报(2010—2020年)[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/>.
- [5] 周麟. “十四五”时期高质量发展视角

下的工业用地配置优化[J]. 中国软科学, 2020(10): 156-164.

- [6] 张倩,王海卉. 工业用地扩张和低效利用机理剖析——以南京市为例[C]// 城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会论文集, 2013.
- [7] 自然资源部. 关于2020年度国家级开发区土地集约利用监测统计情况的通报[EB/OL]. http://gi.mnr.gov.cn/202101/t20210112_2597883.html.
- [8] 李波. 创新型产业用地的管理优化思考[J]. 中国土地, 2021(10): 50-51.
- [9] 王航帆,朱皓,李幸子. 信鸿产业助力节约集约用地做“工业上楼”引领者[EB/OL]. http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2021-03/08/c_1127184195.ht.

[收稿日期] 2021-09-12



“规划师论坛”栏目 2022年每期主题

- 第一期：双碳目标下的规划探索与应对
- 第二期：TOD模式与站场经济圈规划
- 第三期：城市体检评估制度与规划实践
- 第四期：土地征收成片开发方案编制探索
- 第五期：基于“七普”的人口结构与规划应对
- 第六期：要素流动与区域空间治理
- 第七期：国土空间规划发展与城乡规划学科建设
- 第八期：基于“三调”的用地结构与建设用地高效发展
- 第九期：城市更新行动计划与制度保障
- 第十期：共同富裕与规划公平
- 第十一期：流域国土空间规划与生态保护
- 第十二期：责任规划师制度与城乡精细化治理